Deutscher Bundestag
9. Wahlperiode

Drucksache 9/1472

16. 03. 82

Sachgebiet 223

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (19. Ausschuß)

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 9/449 —

Verhandlungen über den Vorschlag einer Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht

A. Problem

Der Deutsche Bundestag hatte am 23. Februar 1978 aufgrund einer Empfehlung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft beschlossen, die Bundesregierung aufzufordern, bei den weiteren Verhandlungen über den Vorschlag einer Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht an den wesentlichen Grundsätzen des deutschen Fernunterrichtsschutzgesetzes festzuhalten und dem Deutschen Bundestag über das Ergebnis ihrer Verhandlungen zu berichten. Da nach dreijährigen Verhandlungen eine Vielzahl von Vorbehalten der Mitgliedsländer nicht ausgeräumt war, hat die Kommission ihren Richtlinienentwurf im Herbst 1980 zurückgezogen.

B. Lösung

1. Das Nichtzustandekommen der EG-Richtlinie beeinträchtigt das seit dem Inkrafttreten des Fernunterrichtsschutzgesetzes qualitativ konsolidierte Fernunterrichtswesen in der Bundesrepublik Deutschland nicht.
2. Der Ausschuß empfiehlt, in einer Entschließung des Deutschen Bundestages zum Ausdruck zu bringen, daß infolge des 1976 verabschiedeten Fernunterrichtsschutzgesetzes nunmehr volles Vertrauen in die von staatlichen Stellen geprüften Fernlehrgänge gerechtfertigt ist. Die Bundesregierung wird aufgefordert, durch eine Reihe von Maßnahmen die Rahmenbedingungen für den Fernunterricht zu verbessern und dadurch zur weiteren Förderung dieses Instruments des Weiterbildungssystems beizutragen.

C. Alternativen

keine

Einmütigkeit im Ausschuß

D. Kosten

Keine (Die gewünschten Maßnahmen der Bundesregierung können im Rahmen der laufenden Arbeit durchgeführt werden.)

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

1. Der Bundestag stellt fest, daß infolge des 1976 verabschiedeten Fernunterrichtsschutzgesetzes nunmehr volles Vertrauen in die von staatlichen Stellen geprüften Fernlehrgänge, die überwiegend von privatwirtschaftlich arbeitenden, daneben auch von gemeinnützigen oder öffentlich-rechtlichen Einrichtungen angeboten werden, gerechtfertigt ist.
2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung des Fernunterrichts beizutragen. Dabei sollte sie
   - die allgemeine Werbung, vor allem die Vertrauenswerbung, für den Fernunterricht fortsetzen, um die Bevölkerung von der Seriosität und den Erfolgen des Fernunterrichtswesens zu überzeugen;
   - ihre Bemühungen fortsetzen, den Fernunterricht als gleichwertige Unterrichtsform in einschlägigen Bundesgesetzen zu verankern;
   - die steuerlichen Fördermaßnahmen für den Fernunterricht überprüfen und dem Bundestag darüber berichten;
   - im Rahmen der Maßnahmen für Bildungsforschung Untersuchungen zum Fernunterricht berücksichtigen, um den Fernunterrichtsveranstaltern Hilfen für bessere Materialgestaltung an die Hand zu geben, ohne dadurch jedoch die Wettbewerbssituation einzelner Veranstalter zu beeinflussen;
   - im Rahmen der Förderung von Medienverbund-Modellvorhaben auch Angebote des Fernunterrichts berücksichtigen.

Bonn, den 10. März 1982

Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft

Vogelsang	**Nelle**	**Frau Weyel**	**Neuhausen**
Vorsitzender	Berichterstatter		

Bericht der Abgeordneten Nelle, Frau Weyel und Neuhausen

Die in Drucksache 9/449 vorliegende, dem Deutschen Bundestag am 7. Mai 1981 zugeleitete und gemäß § 80 Abs. 3 GO BT an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft überwiesene Unterrichtung durch die Bundesregierung stellt Gegenstand und Ergebnis der Verhandlungen über den Vorschlag einer Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft betreffend den Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Drucksache 8/852) dar. Dieser Richtlinienvorschlag, der von der EG-Kommission im Jahre 1977 erarbeitet wurde, sah eine Harmonisierung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bestimmungen über den Schutz von Fernunterrichtsteilnehmern vor unseriösen Geschäftspraktiken privater Fernlehrinstitute vor. Damit betraf er ein Rechtsgebiet, das in der Bundesrepublik Deutschland durch das Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (Fernunterrichtsschutzgesetz) vom 24. August 1976 und den Staatsvertrag der Länder über das Fernunterrichtswesen (Neufassung vom 2. April 1979) bereits geregelt war. Wortlaut und Tendenz des Richtlinienvorschlags stimmten in vielen Punkten mit den Bestimmungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes und des Staatsvertrages überein; unter den Bestimmungen, die von den deutschen Rechtsvorschriften abwichen oder bei denen die Übereinstimmung zweifelhaft sein konnte, befanden sich allerdings einige von grundsätzlicher Bedeutung. Der Deutsche Bundestag hat daher aufgrund einer Empfehlung des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft (Drucksache 8/1348) in seiner Sitzung am 23. Februar 1978 die Bundesregierung beauftragt, bei den weiteren Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag darauf hinzuwirken, daß der Inhalt der Richtlinie mit den wesentlichen Grundsätzen des Fernunterrichtsschutzgesetzes in Übereinstimmung gebracht werde.

Dieser Auftrag, dem die Bundesregierung, wie sie in ihrer Unterrichtung in Drucksache 9/449 darstellt, mit erheblichem Erfolg nachgekommen war, ist inzwischen gegenstandslos geworden, da die Verhandlungen über den Richtlinienvorschlag im Oktober 1980 eingestellt worden sind. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EG hat den Entwurf der Kommission aus vielen Gründen abgelehnt. Dies ist einmal damit zu erklären, daß — mit Ausnahme Frankreichs, das eine der deutschen vergleichbare gesetzliche Regelung für den Fernunterricht kennt — die anderen EG-Länder sich mit freiwilligen Güteprüfungen begnügen oder auch ohne jede Regelung auskommen, ein Regelungsbedürfnis also verneinten, auch hinsichtlich der sehr seltenen grenzüberschreitenden Fernunterrichtsaktivitäten. Außerdem bestritten mehrere Länder die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaften für dieses Rechtsgebiet. Als nach dreijährigen Verhandlungen keine entscheidenden Fortschritte erzielt waren, zog die Kommission ihren Entwurf zurück.

Das Nichtzustandekommen der Richtlinie beeinträchtigt das Fernunterrichtswesen der Bundesrepublik nicht. In wettbewerbsrechtlicher Hinsicht entstehen für die deutschen Veranstalter, die die Auflagen des Fernunterrichtsschutzgesetzes einhalten müssen, keine Einbußen, da es grenzüberschreitenden Fernunterricht zu EG-Ländern so gut wie nicht gibt. Für deutsche Teilnehmer an Fernunterrichtsangeboten entstehen ebenfalls keine Nachteile, da ausländische Veranstalter, die Fernunterrichtsmaterial im Bundesgebiet anbieten, ohnehin fast ausnahmslos an die Bestimmungen des Gesetzes gebunden sind.

Angesichts dieses Sachverhalts hat der Ausschuß, der die Vorlage in zwei Sitzungen (3. Februar und 10. März 1982) beraten hat, sich insofern damit begnügt, die Unterrichtung durch die Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen. Der Ausschuß hält es andererseits jedoch für angebracht, die Bundesregierung aufzufordern, durch eine Reihe von Maßnahmen dafür zu sorgen, daß die in der Bundesrepublik auf dem Markt befindlichen Fernunterrichtsangebote stärker als bisher genutzt werden. Zu dieser Empfehlung veranlassen ihn die folgenden Überlegungen:

Die Teilnahmequote am Fernunterricht liegt in der Bundesrepublik noch weit unter der in anderen Industrieländern (z. B. Frankreich, Holland, Norwegen). Der wesentliche Grund dafür ist, daß das Fernunterrichtswesen in der Bundesrepublik noch heute unter dem schlechten Ruf leidet, den es vor dem Inkrafttreten des Fernunterrichtsschutzgesetzes erworben hatte und der zu einer jahrelangen Diskussion über seine Seriosität geführt hatte, eine Diskussion, die es in den Nachbarländern (außer in den Niederlanden) nicht gegeben hat. Bei der Beratung dieses Gesetzes im Jahre 1976 hat der Ausschuß sich mit bestimmten Mißständen befaßt, die sich in Teilbereichen des Fernunterrichtswesens der Bundesrepublik entwickelt hatten. Damals wurden als Mängel vor allem festgestellt

- — ein übertriebener, nicht an den Beratungswünschen der Interessenten ausgerichteter Einsatz von Vertretern;
- — eine unzulängliche, falsche oder irreführende Information und Werbung;
- — eine für den Teilnehmer nachteilige Vertragsgestaltung, bei der häufig ein dem Fernunterricht angemessenes Lösungsrecht nicht verwirklicht war;
- — Angebote von geringer methodischer und fachlicher Qualität, die nicht geeignet waren, das in der Werbung genannte Lehrgangsziel zu erreichen.

Die Bundesregierung hat bei der Beratung ihres Berichts über die EG-Richtlinie im Ausschuß dargetan, daß diese Mängel durch das Fernunterrichtsschutz-

gesetz offensichtlich überwunden sind. Klagen von Fernunterrichtsteilnehmern wegen vertraglicher Übervorteilung oder unbrauchbaren Materials sind fast ganz verschwunden. Die Fassung der Kündigungsbestimmungen hat dazu geführt, daß kein Teilnehmer mehr außerstande ist, sich aus dem Vertrag zu lösen, wenn er zur Fortsetzung des Fernlehrgangs nicht mehr in der Lage ist. Wie auf die Seriosität der Werbung und auf die Korrektheit des mit dem jeweiligen Fernunterrichtsinstitut zu schließenden Vertrages kann sich der Teilnehmer jetzt auch auf die pädagogische Qualität der Angebote verlassen, seit die Zulassung von Fernlehrgängen (ausgenommen Hobby-Kurse) von einer Überprüfung durch die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht der Länder (bei bestimmten berufsbildenden Lehrgängen unter Beteiligung des Bundesinstitutes für Berufsbildung) abhängig ist. Korrekterweise muß hier festgestellt werden, daß auch vor Inkrafttreten der gesetzlichen Regelungen ein Teil der Fernunterrichtsveranstalter in freiwilliger Zusammenarbeit dafür gesorgt hatte, daß die von ihnen vertretenen Fernunterrichtsangebote vertrauenswürdig waren.

Ungeachtet dieser entscheidenden Verbesserungen ist, wie die Entwicklung der Teilnehmerzahlen zeigt, das Vertrauen deutscher Interessenten in Fernunterrichtsangebote in den letzten Jahren zwar kontinuierlich, aber nur langsam gewachsen. Die Tatsache, daß der Fernunterrichtsmarkt in der Bundesrepublik wieder vertrauenswürdig geworden ist, hat den erwünschten Widerhall noch nicht gefunden.

Dies sollte nach Meinung des Ausschusses nicht einfach zur Kenntnis genommen werden. Fernunterricht ist ein wichtiges Element eines Weiterbildungssystems, das, wie es im Bildungsgesamtplan als gemeinsame Auffassung von Bund und Ländern niedergelegt ist, den Erfordernissen einer modernen Gesellschaft entsprechen soll. Kurz-, mittel- und langfristige Veränderungen der wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und sozialen Bedingungen und der Lebensbedürfnisse der Bevölkerung fordern von allen Berufsgruppen und Altersgruppen ein hohes Maß an Mobilität, an Bereitschaft, Neues zu lernen. Die besondere Aufgabe des Fernunterrichts besteht in diesem Zusammenhang darin, den nicht überall und nicht in allen Lernbereichen gleichermaßen leicht erreichbaren Präsenzunterricht in Weiterbildungseinrichtungen zu ergänzen bzw. zu ersetzen. Nicht an ortsfeste Einrichtungen gebunden, ist der Fernunterricht seiner Art nach in der Lage, jedem Bürger das Angebot zu machen, sich weiterzubilden oder auch Teile einer Erstausbildung nachzuholen. Erwachsene, die in der Regel neben der Berufstätigkeit nur begrenzte Zeit für ihre Weiterbildung aufbringen können, finden im Fernunterricht günstige Lernchancen, angepaßt an ihre persönlichen Lerngewohnheiten und Tagesgestaltung.

Dieser Rolle des Fernunterrichts entsprechend ist die Mehrzahl der heute angebotenen Kurse (zur Zeit 550 von 960) eindeutig berufsorientiert: berufsbildende Lehrgänge mit staatlicher Externenprüfung (z. B. Technikerprüfung) bzw. Prüfung bei den zuständigen Stellen nach dem Berufsbildungsgesetz (z. B. Meisterprüfung) oder auch Lehrgänge zur Vermittlung berufsfördernder Kenntnisse ohne Abschlußprüfung. Daneben stehen (zur Zeit 200) allgemeinbildende Lehrgänge zur Vorbereitung auf staatliche Prüfungen im allgemeinbildenden Schulwesen (mittlere Reife, Abitur) und allgemeinbildende Lehrgänge ohne Abschlußprüfung. Zur Zeit 52 sogenannte Hobby-Kurse gelten Freizeitbeschäftigungen. Die große Mehrzahl der Kurse dient also der Auffrischung und Ergänzung von Kenntnissen im ausgeübten Beruf, der Qualifizierung für eine höhere Position in diesem Beruf oder aber der beruflichen Umschulung. Noch deutlicher wird diese Gewichtsverteilung, wenn statt der Zahl der Kurse die Teilnehmerzahlen ins Auge gefaßt werden: Nach einer Erhebung des Bundesinstituts für Berufsbildung nahmen von 25 000 im Jahre 1980 befragten Fernunterrichtsteilnehmern 50 v. H. an berufsbildenden Fernlehrgängen, 15 v. H. an Sprachkursen, darunter auch berufsbildenden Lehrgängen wie Wirtschafts-Englisch, 30 v. H. an allgemeinbildenden Kursen (vor allem Nachholen von Schulabschlüssen) und 5 v. H. an Hobby-Kursen teil.

Aufgrund dieser Situation ist der Ausschuß der Auffassung, daß Interessenten jetzt ohne Vorbehalt empfohlen werden kann, von den Möglichkeiten des Fernunterrichts Gebrauch zu machen. Der Ausschuß erkennt an, daß die Bundesregierung nach Inkrafttreten des Fernunterrichtsschutzgesetzes in vielfältiger Weise unterstützend und werbend für den Fernunterricht eingetreten ist. Um die Hindernisse, die immer noch einer angemessenen Inanspruchnahme der Fernunterrichtsangebote im Wege stehen, auszuräumen, sollte die Bundesregierung ihre Bemühungen im Zusammenwirken mit den Ländern verstärkt auf folgende Aspekte richten:

— Es hat sich gezeigt, daß Werbeaktivitäten des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft zu einer erheblichen Vermehrung von Anfragen potentieller Fernunterrichtsteilnehmer bei der Zentralstelle der Länder führen. In diesem Zusammenhang stellen sich die Fragen, ob die Länder mehr Mittel für die Werbung einsetzen könnten und ob Bund und Länder zusammen mit den Fernunterrichtsanbietern Überlegungen über eine ideenreichere Werbung durch diese selbst anstellen könnten. Möglicherweise können auch die örtlichen Stellen dafür gewonnen werden, bei der Werbung für Weiterbildung auch auf den Fernunterricht hinzuweisen. Schließlich wäre auch zu prüfen, ob ein Konkurrenzverhältnis des Fernunterrichts zu stationären Angeboten der Weiterbildung besteht.

— Können — eventuell in Zusammenarbeit mit den Unterrichtsveranstaltern — Erkenntnisse über die quantitative und qualitative Effizienz des Fernunterrichts (Zahl der erfolgreichen Abschlüsse, Zahl der Abbrecher; Qualifikation der Lehrenden, inhaltliche Qualität der einzelnen Angebote) gewonnen werden? Gibt es Möglichkeiten, das schriftliche Material zu verbessern?

— Sind die Angebote für alle in Frage kommenden Gruppen von Interessenten geeignet? In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob der

Fernunterricht eine größere Bedeutung bei der Wiedereingliederung von Frauen in eine berufliche Tätigkeit bekommen sollte.

— Kann das Gewicht der im Fernunterricht erworbenen Abschlüsse auf dem Arbeitsmarkt verstärkt werden? Können durch Fernunterricht Teil- und Ergänzungsqualifikationen erworben werden, die auf dem Arbeitsmarkt anerkannt werden?

— Eine wichtige Rolle spielen Fernunterrichtslehrgänge, die ausländische Arbeitnehmer in ihrer Muttersprache zu Bildungsabschlüssen ihres Herkunftslandes führen. Lassen sich hier Verbesserungen erreichen?

— Fernunterricht wird ganz überwiegend von privatwirtschaftlichen Trägern, daneben auch von gemeinnützigen (z. B. gewerkschaftlichen) und einigen öffentlich-rechtlichen Einrichtungen angeboten, Fernstudium auf Hochschulniveau demgegenüber ganz überwiegend von staatlichen Einrichtungen. Gibt es in dieser historisch gewachsenen Struktur Konkurrenzverhältnisse und Wettbewerbsverzerrungen — wenn ja, zu Lasten welcher Gruppen? Entstehen für die Teilnehmer am Fernunterricht unterschiedliche Belastungen je nach Art des Trägers?

— Durch die Leistungskürzungen in der Arbeitsförderung aufgrund des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes entsteht ein neuer Bedarf an Fernunterricht. Daher muß auf jeden Fall vermieden werden, daß es in diesem Bereich zu einer unverhältnismäßigen Kürzung der Förderung des Fernunterrichts kommt. Die Arbeitsämter sollten weiter auf den Fernunterricht als ein Instrument der Weiterbildung verweisen; die Bundesanstalt für Arbeit sollte bei der Durchführung des Arbeitsförderungsgesetzes hinsichtlich des Fernunterrichts wie bisher verfahren.

— In einer Reihe von Bundesgesetzen ist der Fernunterricht als gleichwertige Unterrichtsform verankert (Bundesausbildungsförderungsgesetz; Bundesbesoldungsgesetz; Bundessozialhilfegesetz).

Die Bundesregierung sollte prüfen, ob dies in weiteren einschlägigen Gesetzen sinnvoll wäre.

— Eine Reihe von steuerlichen Fördermaßnahmen trägt dazu bei, den Teilnehmern am Fernunterricht die Aufbringung der Kosten zu erleichtern (Anerkennung als Werbungskosten bzw. Sonderausgaben) beziehungsweise den Fernunterrichtsveranstaltern die Berechnung kundenfreundlicher Gebühren zu ermöglichen (Befreiung von der Mehrwertsteuer und — unter bestimmten Voraussetzungen — der Umsatzsteuer). Nicht befriedigend gelöst ist die Befreiung der Veranstalter von der Gewerbesteuer: Daß ein Institut, das berufs- und allgemeinbildende Lehrgänge anbietet, von der Gewerbesteuerbefreiung ausgeschlossen bleibt, wenn es daneben einige Hobby-Kurse anbietet, erscheint nicht angemessen. Die Bundesregierung sollte in dieser Frage nach einer sachlich befriedigenden Lösung suchen.

— Bei der großen Mehrzahl von Modellvorhaben im Medienverbund wäre eine Beteiligung von Fernunterrichtsinstituten möglich. Die Bundesregierung sollte zusammen mit den Ländern die Veranstalter von Medienverbundprojekten zu einer solchen Zusammenarbeit anregen.

Bonn, den 10. März 1982

Nelle **Frau Weyel** **Neuhausen**

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0172-6838